

地域福祉新時代における社会福祉協議会の役割

—鎌倉市社会福祉協議会の事例研究—

渡 邊 武 二*

1 はじめに

各自治体に社会福祉協議会（以下、「社協」という。）が結成されて、半世紀を超えた。全国3000の自治体におしなべて存在する社会福祉協議会とは、いかなる存在なのか。社会福祉事業法が、社会福祉法に改称・改正され、地域福祉の推進が位置付けられた。その第1条は、法律の目的として、福祉サービスの利用者の利益の保護と地域における社会福祉（地域福祉）の推進を図ること、そして、社会福祉事業の公明で適切な実施の確保と社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図ることをあげている。さらに、第3条では、福祉サービスの基本理念として「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」と規定され、4条では、地域福祉の推進役として「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と規定されている。

* まちづくり研究コース博士前期課程 2005年3月 修了

そして、社協は第109条で、「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と規定され、その事業内容は、①社会福祉を目的とする事業の企画及び実施②社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助③社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成④前3つの事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業と定められた。

本稿では、地域福祉推進の中核的な機関と位置づけられた社協の実態と課題を明らかにすることによって地域福祉新時代における社協のあり方について鎌倉市社会福祉協議会を事例として考えようとするものである。

2 鎌倉市の地域特性と福祉の概況

鎌倉市は、39.53平方キロメートルの市域面積の中に約16万9千人が生活をしている都市で、他市と比べて年少人口・生産年齢人口の割合は低く、老年人口の比率が高い特徴を有している。平成15年1月1日現在の老年人口比率は22.9%、年少人口比率は11.1%、生産年齢人口は66.0%となっている。特に、老年人口比率は、県内19市の中では、逗子市について2番めの高さであり、年少人口比率は県下でいちばん低くなっている典型的な少子高齢化の進むまちといえる。

老年人口比率上位3市の年齢3区分

	0～14歳	15～64歳	65歳以上
逗子市	12.3%	64.2%	23.3%
鎌倉市	11.1	66.0	22.9
三浦市	12.8	65.8	21.3

2003年1月1日現在

鎌倉は、1960年代から70年代に大規模な宅地開発が行われており、樹林地の面積は、1947年（昭和22）の61%から2003年（平成15）には29%に激減した。その大半は山林を切り開いた宅地開発が原因によるもので、開発の時期も集中しており、その購買層も同じ年齢層であったため、現在では、地域的に老年人口比率の極端に高いエリアをつくり出すことになった。さらに、鎌倉は、山にひだのように入り組んだ谷戸と呼ばれる狭隘な道路沿いに家が建てられており、特に高齢者にとっては移動やゴミ出しなどが生活上の大きな課題になっている。

このようなことから、鎌倉市民は、緑の保全や福祉活動に関する意識は高く、宅造地では助け合いの会やボランティアの活動が活発に行われており、さらに、インフォーマルサービスを行う市民団体や福祉 NPO などによる活動が高齢者に対するきめ細かな対応を創り出している。

3 社会福祉協議会の誕生

社協は、占領軍総司令部の提案を受けて、厚生省が戦前からの主な社会事業団体を統合して設立されたもので、1951年（昭和26）に中央社会福祉協議会（現在の全国社会福祉協議会 以下「全社協」という。）、都道府県社協の設立について、郡市区町村社協が短期間につくられている。

鎌倉市社協は、こうした流れの中で結成されたもので、1952年（昭和27）2月10日に発足している。神奈川県内では、1951年（昭和26）にはほとんどの自治体で結成されており、鎌倉市社協は後発部隊であり、平塚市社協が1953年（昭和28）4月の発足で県内最後の組織化であった。昭和27年2月29日号の鎌倉広報は、社協の発足を次のように報じている。

社会福祉協議会発足

さる2月10日、鎌倉市に社会福祉協議会が発足いたしました。

新憲法の「個人の生活保障を図ると共に、進んでその福祉の増進に努める」という高い理想に基づいて、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の実施について、社会福祉事業法が施行されたのであります。このことは、民主主義の立場から国の責任において社会事業が大きくとりあげられていることを意味するものでありまして、今まで社会事業は、いわゆる一部篤志家による個人の保護救済というだけで行われてきましたが、終戦後は一個人や一家庭を保護救済するだけでなく、もっと大きな見地から、市民全体、社会全体の福祉を増進させなければならないという考え方に出発するものであります。社会の福祉を確保することを、一部篤志家のみに委ねがちな旧い考え方を捨てて、社会事業家や民生委員など福祉に関心をもつすべての人達が集り、協力して社会福祉を確保しなければなりません。この為には、どうしても一つの市民組織をつくる必要があります。この新しい理論に応えたものが、社会福祉協議会であります。

この協議会を大きく育てあげて、社会全体の福祉のための事業を推進させることこそ、独立後の日本人があらゆる困難にうちかって発展するための土台となるでしょう。ここに絶えざる御理解と御支援をお願いする次第であります。

鎌倉市社協の第一号の専任職員である真後初枝は、当時の様子を次のように語っている。

「事務所は、旧市役所の市民課内に設置されました。(略) これは社協の仕事、これは市民課の仕事というような区別のない仕事であった。終戦直後の混乱がまだ尾をひいており、復員軍人のための福祉活動が大きな柱の一つでした。遺族会と靖国神社に参拝に行ったりもした。共同募金の仕事もこの頃始まった」¹。

4 鎌倉市社協の特徴的な事業

鎌倉市社協は、全国的にも注目をされる特徴的な事業を行っている。
その主なものを見てみよう。

(1) 心配ごと相談室

鎌倉市社協の心配ごと相談室は、全国で初めて1958年（昭和38）設置されたもので全国的に注目された事業である。鎌倉のほかには、新潟県長岡市・島根県江津市で同時期に始まっている。婦人民生委員が相談員の中心で、当時の相談内容は家族問題や生活問題、就職相談が主であった。その後、1999年度（平成11）末でこの相談は各地区社協²の取り組みになっている。市社協と地区社協の関係については、市社協の下部組織という位置付けではなく、地区社協はあくまで住民主体の組織形態として活動する性格の組織とされており、それぞれ対等な関係が保たれている。したがって、活動を進めるうえでの専門的見地から市社協が地区社協の活動と連携することはあっても、活動の自主性が損なわれることはない。

介護保険の施行に伴い、各機関の相談機能が充実されてきており、相談内容も複雑化し相談員の専門性も問われている状況が生じている。各機関がバラバラな相談を行うのではなく、相談内容や解決プロセスなどについても相談機関の相互調整などについての総合化は図られなければ

-
- 1 「よりよい福祉50年の歩み」鎌倉市社会福祉協議会50周年記念誌 平成14年 8頁 「市役所市民課と席を並べて働く～第一号専任職員・真後初枝さん～」の抜粋
 - 2 現在、鎌倉市内9地区に地区社会福祉協議会がありそれぞれ独自の活動を展開している。9地区社協は、第一地区、大町地区、材木座地区、第三地区、腰越地区、西鎌倉地区、深沢地区、大船地区、玉縄地区

ならない。各地区社協で行われている地区福祉相談については、まずは地域でのニーズの把握の手段と位置付けるのと同時に近隣性という利点を生かし、ニーズ対応チームと結びついた地域での問題解決という方向を目指すべきである。

（２）ニーズ対応チーム

1979年（昭和54）10月、全国的に脚光を浴びた「ニーズ対応チーム」が発足した。1983年（昭和58）には全社協がニーズ対応チームの活動をビデオ化し、1986年（昭和61）にはNHKの「あすの福祉」で紹介され、1989年（平成元）には厚生白書でも取り上げられたシステムである。

目的は、「家庭内、近親者で解決できない、差し迫った住民の各種福祉ニーズに即応する体制を地域ごとにシステム化」することで、住民からの切実なSOSに応えようとするものである。設立のきっかけは、社協が住民の各種相談を受ける中で①市の福祉制度に該当しないニーズへの対応の必要性②福祉制度に該当する内容のニーズであっても緊急を要する場合の制度活用可能までの対応の必要性③住民の福祉ニーズに即応できる体制の必要性を痛感したことによるものであった。そのための仕組みとして、ボランティア連絡協議会に提案して、「ボランティアの協力により近隣の住民相互の支え合い、向こう三軒両隣の精神による心の通う即応体制として」ニーズ対応チームが結成された。ニーズ対応チームを編成した目的を、①制度では補えないニーズに対応（補完的役割）②制度が活用できるまでの間の対応（つなぎ的役割）③緊急ニーズ即応（先駆的役割）の3つを満たすものであると鎌倉市社協50年史は紹介している。相談から対応までの仕組みは図－Ⅰのとおりである。

相談してから30分以内で具体的なサービスができたなど、当初は、効果的な場面もあったが、いろいろな課題も生じている。班長が、班のメ

ンバーに連絡を取っても連絡が取れなかったり、そのため結果として班長が対応することが多くなってしまい、せっかくメンバーとして登録されても活動の場がなくなるという悪循環になってしまうなど活動上の問題が克服されずに残っていくことになった。さらに、継続的なニーズには対応可能であるが、突発的なニーズへの対応が難しくなることも避けられなくなっている。さらに、ニーズの相談窓口が市社協1ヵ所（ふれあい福祉センター 市社協内に設置）であり、そこから地区に流れていくというシステムであるため、地区社協の活動が充実され地区ごとの相談拠点や相談網が確立されていけば、かなりストレートな動きが作り出せるのではないかと思う。

5 鎌倉市社協の組織課題

社協は、社会福祉法に基づき、社会福祉を目的とする各種事業の総合的な企画・連絡調整及び助成を行い、公私関係者の参加協力を得て住民福祉を増進するための事業を自らも実施する、いわゆる住民主体の地域福祉活動の推進を図る社会福祉法人である。そのため、経営主体として法人の理事会・評議員会が設置され、社協全体の運営責任を果たすことになっている。鎌倉市社協の理事・評議員は、各福祉団体等の代表者で構成される10種の会員区分それぞれから選出されて、理事会・評議員会を構成している。

一般会員10種と選出数は次のとおりである。

第1種会員 地区社会福祉協議会（9地区社協から理事2・評議員7名選出）

第2種会員 自治町内会連合会（5地区連合会から理事1・評議員4名選出）

- 第3種会員 民生委員児童委員協議会（10地区協議会から理事2・評議員8名選出）
- 第4種会員 社会福祉施設（30施設から理事2・評議員4名選出）
- 第5種会員 地区保護司会及び社会福祉に関する法人・団体（保護司会など3団体から理事1・評議員2名選出）
- 第6種会員 社会福祉を目的とする法人・団体（老人クラブ連合会など14団体から理事1・評議員3名選出）
- 第7種会員 教育関係団体（小中学校校長会から理事1・評議員1名選出）
- 第8種会員 社会福祉に関心のある学識経験者（理事2・評議員1名選出）
- 第9種会員 商工関係団体（商工会議所から理事1・評議員1名選出）
- 第10種会員 社会福祉に関係のある県・市議会議員及び行政関係者（理事2・評議員3名選出）

以上、理事15名、評議員が34名の役員構成である。理事・評議員には、各種別会員を構成する各団体から影響力の強い代表者が就任するのが一般的になっている。もちろん、公正な民主的手続を経て就任するわけであるが、選出される人たちは一義的には自分の帰属団体の運営に責任を持つ立場であり、さらにそのうえに、市社協の運営にも責任を負わなければならないという二重構造になっている。この点が、社協活動の責任性を不明確にしている点であり、今、社協活動を実質的に担える人間や責任主体が求められる理由である。特に、社協会長に誰になるかについては、行政の意向などもあって難しい問題を含んでいる。最近では、責任の二重性の問題から、個人として直接社協会員となれる学識経験者から会長職になる例が多くなっている。

1986年（昭和61）に策定した鎌倉市社協の第一次発展計画には、執行

機関としての機能を理事会が十分に果たすために、「これからは理事の役割分担を明確にし、市社協の活動、運営に必要な企画、財政、広報等の担当理事を設置し、理事が活動、事業の企画－実施－検討に参加し、執行機関としての役割を果たしていく必要がある」³と記述されている。しかし、この計画は、「そこまで責任を持たされるのはたまらない」「實際上やれない」などの理事の声により頓挫してしまった。公私協働の組織である社協にとっては、真に責任ある組織体制をつくと同時に理事会・評議員会・事務局・地区組織などの意思疎通を考えた事業決定システムの構築もあわせて重要な課題となっている。

理事会は法人社協の業務の決定を行う機関であるが、評議員会の権限については、理事の選出権はあるものの、その他予算・決算・事業計画及び事業報告・定款変更などの重要事項については、理事会の議決を経た後、さらに評議員会の議決が必要であるとしている。つまり、評議員会は諮問機関であり、理事会の議決の追認機関となっている。理事会の決定が前提としてあるため、なかなか活発な意見等が出ない構図になっており、これからの課題としては、理事会・評議員会が、実質的に社協経営の母体として機能するような仕組みが必要である。

鎌倉市社協の事務局は、総務係・地域福祉係・介護保険事業係の3係りに分かれており、その他市から管理運営を受託した3老人福祉センターと老人いこいの家で構成されている。

市社協は、それまで市から受託していたホームヘルプ事業の延長として、当然のごとく介護保険事業に参入した。そのため、社協事業の運営や本来業務のコミュニティワークをどう考えるのなどの課題を突きつけられることとなった。そのなかでもいちばんの課題は、職員の育成とい

3 鎌倉市社会福祉協議会第一次発展計画 1986年（昭和61）策定 11頁

う課題である。鎌倉市社協も例外でなく、数名の職員で事務局を切り回していた時期があり、市からホームヘルプ事業の受託をきっかけに職員を順次増員している。職員の養成研修などを考えずに職員を増やしているため、日本福祉大学の沢田清方の指摘にもあるように「社協には、近代的なワーキングシステムが確立していない」⁴という状況も生じ、ますます高度化・複雑化・専門化しつつある社協業務に職員が対応できていないのではないかと危惧することもある。

先に、鎌倉市社協の会員が10の種別からなる団体を中心とした会員組織であることを述べた。新・社会福祉協議会基本要綱（1992年 全国社会福祉協議会）は、社協を①地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成され、②住民主体の理念に基づき、地域の福祉課題の解決に取り組み、誰もが安心して暮らすことのできる地域福祉の実現をめざし、③住民の福祉活動の組織化、社会福祉を目的とする事業の連絡調整および事業の企画・実施などを行う、④市区町村、都道府県・指定都市、全国を結ぶ公共性と自主性を有する民間組織であると説明している。このように、社協は、住民の「主体性」がキーワードの組織であるが、「組織体」参加が前提の社協では、地域住民の声がなかなか組織運営に反映されないという本質的な課題も抱えているといえる。鎌倉市社協の場合、地域組織として9つの地区社協がつくられているが、住民の声の反映という点からは、社協活動の原点が地区社協にあるといっても過言ではない。これからの地域福祉新時代の社協のあり方を考えるとき、地域における個としての住民の主体的な地域づくりへの参加度が問われてくるのであり、地域住民が自治町内会連合会を通した間接参加ではない直接的な参加形態を模索しなければならない。

4 「住民と地域福祉活動」 沢田清方 ミネルヴァ書房1998年 199～200頁

鎌倉市社協の組織課題の最後に、財政問題を取り上げる。社協は、公共性と自主性を有する民間組織といわれていることは先に述べた。しかし、財政構造は民間組織といいながら、80～90%を行政からの補助金や委託金で賄われている団体である。自主財源は、会費収入と共同募金配分金と寄付金であって、特にその中でも会費収入については1%にも満たない組織である。社協が民間組織であり、会員の自主的な活動で支えられる組織であるならば、会費で支えられるということをもっと重視してもよいのではないか。市社協の会費は、一般会員である10種の各団体等が支払うもので、住民が支払う会費は、直接地区社協に入ることになっており、地域の活動資金になるという点では、その主旨にかなったものではある。しかし、地区社協のない自治体もあり、社協活動の実現のためには自主財源の確保は、大きな課題であり、全国の社協がかかえる問題でもある。社協が、地域福祉推進の中核組織として社会福祉法に位置付けられたことについて、社協関係者は大きな意義を見出しているが、補助金の支出との関連からいえば、社協活動の実態が地域住民や福祉NPO 団体などには見えにくく、「社協は、行政丸抱えでいいわね」という社協の業務や役割が理解されないことからくる批判について、率直に受け止めなければならない。

6 社会福祉協議会と鎌倉市福祉行政

社協の活動原則のひとつに、公私協働の原則がある。この原則は、社協は社会福祉、保健、教育、労働などの行政機関や民間団体などとの連携をはかり、行政と住民組織との協働による活動を進めるというもの。社協と行政は、「公私協働」という言葉で持ちつ持たれつの深い関係を保っており、「私」という部分に軸足を置きつつ、しかも活動に便利な

ときは「公」の部分を使い分けてきたという印象を受ける。これは、行政の側からも言えることであって、お互いの関わりの深さは、社協設立の経緯にあり、極めて日本的な地域の合意システムを形成してきたとも考えられる。ここでは、鎌倉市のホームヘルプ事業を通して市社協と行政の関係を考えることとする。

鎌倉市は、1964年（昭和39）9月1日、社協委託という形で家庭奉仕員派遣事業を発足させた。社協委託の理由は、①民間から派遣されてきたというほうが対象世帯に与える感じがよい②必要経費に弾力性が持てる③市の定数条例の関係で社協の方が望ましいという3点をあげている。しかし、発足当初の実態は、奉仕員の身分のみが社協の臨時職員であって、委託事業といっても、奉仕員の指導も派遣事務も福祉事務所が行っていた形式的な委託事業であった。こうしたことから、奉仕員の常勤化に向けた運動が取り組まれることになり、当初2名の奉仕員でスタートした職員体制は、1968年（昭和43）に1名増、69年（昭和44）にさらに1名増員で4名体制となった。1970年（昭和45）に革新市政が誕生し、71年（昭和46）にはこれまでの社協の身分から市の嘱託職員の身分に移されている。同時に、2名の増員がなされ、72年にはさらに2名が加わり、総員で8名の体制になっている。73年（昭和48）4月より、老人家庭奉仕員と身障家庭奉仕員が統合され、常勤職員12名の体制となり市職員としての勤務体系になった。1983年（昭和58）には、登録制の「家庭奉仕介助員派遣事業」がスタートしており、ホームヘルプ事業は、市職員である家庭奉仕員と実費弁償型ボランティアともいえる登録制の家庭奉仕介助員の2本立ての派遣形態となっている。1992年（平成4）には、家庭奉仕介助員（登録ヘルパー）が社協委託となり、市が派遣する市職員ヘルパーと社協が派遣する登録ヘルパーの変則的な体制となる。2本立ての派遣体制は、きちんとした連携が取れなく、業務の混乱

は避けられなかった。1994年（平成6），全社協から社協が直接事業を行うことと地域組織活動を統合した総合的な地域福祉の展開をネライとした事業型社協の提起があり⁵，鎌倉市社協も常勤のヘルパーの採用を順次進め，市のヘルパー派遣事業は社協委託の途を再びたどることになる。介護保険スタートまでは，社協委託分と市派遣分の2つの制度が混在しており，その後に市の職員ヘルパーは，介護保険に向け，調査員として対応する方針が出され，ヘルパー派遣は，社協が全面的に委託事業として行っている。

7 介護保険制度と市社協

2000年（平成12）4月，介護保険制度がスタートした。市は，今まで委託事業として行ってきたヘルパー派遣事業を，社協といえども例外的な扱いはできないという方向で望むこととした。これに対して，社協は，ヘルパー派遣事業から撤退もできず，それまでの市からの年間委託料183,000千円分を初年度から介護保険の報酬で賄うことができないのは明らかであった。このため，市は，社協支援のため，社協に委託できる業務がないかどうかの洗い出しを行い，新規に委託できるものを極力社協に委託して，これまでの委託料に見合う金額を保証する形をとったのである。

新たに委託事業として始められたものは次のとおりである。

《11年度》基幹型在宅介護支援センターの運営

《12年度》地域福祉権利擁護事業 かまくら地域介護支援機構の運営

《13年度》老人福祉センターの管理運営（市内4施設） 市内の銭湯

5 「社会福祉辞典」社会福祉辞典編集委員会編 大月書店2002年 201頁

を拠点としたデイ銭湯事業 老人福祉センター（今泉さわやかセンター）での生きがい対応型のデイサービス事業

介護保険の導入に伴い、社協も経営的視点を持たなければならない今日、市社協への新たな事業委託を簡単に決めてしまった行政の対応は、市社協の再生のチャンスを摘んでしまったと感じている。鎌倉市社協が、介護保険参入にあたって、自らの経営基盤の総点検を行い、見通しの検討を行った結果としての公的支援要請であったら市民活動団体や福祉NPO 団体の納得も得られたであろう。

（１）かまくら地域介護支援機構の運営

かまくら地域介護支援機構（以下、「支援機構」という。）は、1999年（平成11）5月に市内に居住する介護を必要とする高齢者が良質の介護サービスを受けられるよう、介護サービスに関する情報提供方法の整備やサービスの質の確保を図るとともに、介護サービスを提供する事業者が連携調整体制を確立し、円滑な介護保険制度の運用を図ることを目的に設立されたものであり、社協活動そのものを表す枠組みともいえるものである。介護保険のスタートにあたって、今までの措置制度から契約制度に変わりスムーズな運営ができるのだろうか、サービスの量と質は保てるのだろうか、サービスに対する苦情対応の仕組みはどうしたらいいのだろうかなど、市と社協で鎌倉市における介護保険制度の受け皿を考えようとしたものである。

運営は、行政、市民、事業者（社協も含まれる）が協力して行うこととし、設置主体は行政で事務局を業務委託という形で社協に置いて出発した。この組織の特徴は、行政・市民・介護保険事業者の3者が同じテーブルで介護保険の円滑な運用を図ろうというところにあり、県下でもユニークな仕組みである。しかし、社協は、本来の業務が忙しいという理

由で事務局の返上を申し出ている。これに対して、社協以外の市民団体や事業者が中心になって2002年（平成14）9月に特定非営利活動法人として法人格を取得し、以後介護保険の利用者としての市民とサービス提供事業者の連携調整機能を果している。支援機構の具体的な推進方策は、①サービス評価委員会②鎌倉ケアマネージャー連絡会③広報委員会④苦情相談室の運営⑤研修企画運営の5点である。

社協は、社会福祉法第109条の規定で地域内の社会福祉事業経営者または更生保護事業者の過半数が参加しなければならない組織とされており、参加を希望する事業経営者の申し出を理由なく断ることのできない組織である。支援機構の活動は、行政も市民も事業者も参加する社協活動そのものといえる。

8 地域福祉活動と社会福祉協議会

1995年（平成7）1月に起きた阪神・淡路大震災を契機に、行政の守備範囲でもない、市場の守備範囲でもない「新しい公共」という概念が導き出された。これを支援促進させようと1998年（平成10）3月成立したのが、特定非営利活動促進法（いわゆる NPO 法）で、同年12月より施行されている。この法律は、17分野（当初は12分野）の社会貢献活動を行う非営利団体に法人格を認めることによって活動を促進させることを目的にしているものである。これらの団体の活動分野は、高齢者介護・障害者の自立支援・環境保護活動・災害救助活動など多岐にわたっており、なかでも福祉分野の活動がいちばん大きな割合を示している。

一方、社協といえば、「ボランティア＝福祉活動」といわれてきており、「新・社会福祉協議会基本要項」（1992年4月全社協）でも、「市町村社会福祉協議会は、広く住民のボランティア活動への参加を促進し、

ボランティア活動の振興を図る」ことを事業の一つとしている。鎌倉市社協もボランティア活動には力を入れてきており、既述した「ニーズ対応チーム」の活動は特筆したものであった。

社協については、これまでのボランティア活動中心の活動から NPO 活動を地域福祉活動の大きな力として考え、どうしたら協働関係を構築していけるか、具体的な行動が求められている。

(1) NPO 活動と社協活動

1980年代に都市部を中心に住民互助型ともいえる住民参加型在宅サービス団体が急増した。鎌倉市内でもその傾向は例外ではなく、多くは高齢者への配食を中心とした給食サービス事業であった。その後、当然のこととして、家事援助にそして家事介護に活動内容を広げている。福祉 NPO の始まりは、活動する自分たちの生き方としての地域であり、地域での個々人の自立と多様性を認知する地域づくりが「まちづくり」の原点であることを十分理解させられるものであった。

2002年（平成14）3月に NPO 法人化した「鎌倉ホームヘルプ協会ベルの会」は、鎌倉における住民参加団体の老舗で1991年（平成3）にスタートしている。現在では、週2回各100食の配食サービス、介護保険事業と介護保険外のホームヘルプ事業を行っているグループで、年間2千万円を超える事業収入をあげている。発足当時は、市内の教会の厨房を借りて、週1回30食の配食サービスとヘルパー派遣が5ケースという状況であった。それが、現在では、会員約350人、年間の配食数は8500食という活動実績になっている。現在のように、週2回定期的・安定的に配食活動ができるようになった背景には、鎌倉市御成町在宅福祉サービスセンターの厨房設備の使用が市内の高齢者向け配食サービスグループに開放されたことがある。この施設は、痴呆症高齢者を中心としたデ

イサービス施設であり、厨房は、利用者の食事を作るための設備であるが、わずか10数名の利用者の食事をそこで作るだけでは効率的でなく、市はそこを開放して配食グループに使ってもらおうと決断したのである。市にそこまで決断させたのは、ベルの会ははじめ市内で配食サービスを行っているグループの調理場所確保のための運動があった。ベルの会は教会の厨房を、あるグループはコンビニの厨房を借りるなどというように毎週毎週調理道具を移動しながらの活動だったために、調理場の確保という運動が起こり、センターの厨房施設が開放となったのである。これをきっかけに、センターを使用するグループで高齢者配食グループ連絡会が結成され、厨房の自主管理を行っている。

この運動の中に残念ながら社協は、カゲも見えない。社協を抛りどころとしない団体は確実に増えているし、それだけ、地域福祉活動推進の中核機関であるはずの社協の求心力は弱まっているといえる。

福祉 NPO など具体的な問題に対して活動している団体と社協との違いは何かということについて、全社協が2003年（平成15）に出版した「社会福祉協議会活動論」は9点にわたって整理をしている⁶。

1 社協は、特定の福祉問題の解決だけを目的にしていない。

地域には、特定の福祉問題に取り組む団体が多くあるが、社協は、地域社会の保健・福祉問題などで早急に解決しなければならない問題を発見し、解決方法を検討し、地域社会の参加・協力を得て取り組んで行く団体である。縦割り福祉の谷間の問題、複合的問題、新しく発生した問題、潜在化した問題など福祉ニーズを的確に把握する役割を持つ。

2 地域社会の保健・福祉問題を行政や専門機関に任せきりにせず、住

6 「社会福祉協議会活動論」『新版・社会福祉学習双書』編集委員会／編
全国社会福祉協議会 2003年 3～5頁

民自身の自主的な活動や協働事業・サービスを組織化し、問題の解決や予防・増進に取り組む、公共性を持つサービス供給組織である。

- 3 地域福祉推進のため、地域住民や関係者の声を結集し、制度・サービスの創設や改善を図る社会的活動を行う。
- 4 保健・福祉に関係のある行政・民間機関や団体の相互協力、協働活動を進め、社会資源のネットワーク化を図り、福祉問題の解決につなげる。
- 5 ボランティア活動推進のための支援活動、ボランティア活動の受け入れ団体などとの仲介・媒介機能を果たす。
- 6 保健・福祉サービスの内容や利用方法などをはじめ、地域福祉推進の理解促進を図るための情報提供を行う。
- 7 保健・福祉を支える人づくりをめざす。研修活動などを通して社会福祉を担う人材の養成を図る。
- 8 地域福祉活動・ボランティア活動・民間独自の福祉サービスを支援したり、展開したりするための財源づくりを行うため、基金づくりや共同募金活動などを推進し、助成団体・組織との仲介的役割を果たす。
- 9 一事業者、一個人では実施が困難な、利用者による福祉サービスの選択を援助するための情報提供、権利擁護、苦情解決などの公益性の高い役割を持つ。

この9点は、社協とNPOなどとの明確な区分になっているのだろうか。むしろ、上記の9点に関しては、先進的なNPO像を描いているようにも見える。横浜市南区を中心に活動している「たすけあい ゆい」の、「どのように症状が進んでも、あるいは悪化しても利用者を見放さない。24時間、365日いつでも飛んでいく。たとえ重度になっても最期まで看取る」⁷という実践は、学ぶことが多い。ひとつの提案だが、社協職員の研修の場としてNPOの現場体験をさせてはどうだろうか。

また、社協の活動原則として①住民ニーズ基本の原則②住民活動主体の原則③民間性の原則④公私協働の原則⑤専門性の原則の5つの原則があげられている。

社協は、個々の福祉活動団体等の活動を通して出されてくる福祉の制度問題やそれを解決するための具体的な活動などに取り組むことが仕事であり、その活動は、住民の主体的な福祉コミュニティづくりと地域福祉の推進につながらなければならないということになってくる。社会福祉法第109条第1項は、市町村社協が行う事業について①社会福祉を目的とする事業の企画および実施②社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助③社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成④その他、社会福祉を目的とする事業の健全な発展を図るために必要な事業の4点をあげている。これらの事業を、5つの活動原則でどう実践していくかにかかってくるわけだが、社協は社会福祉に関するあらゆる物事のプラットフォーム的役割を持つものであり、活動の「事務局的组织」「中間支援的组织」と理解できる。

これまで、福祉 NPO と社協の関係を見てきた。自己実現や社会に役に立ちたいなどや地域の課題に対する共通関心性を大切にする個々人結集型の NPO と極めて日本的な地域団体などによる合意形成型の社協という構図が明らかになった。社協のシステムは、地域の名望家が集う一種のサロンのようなものであり、誰が責任を持っているのか極めて不明な組織であるが、薄く広く地域全体をカバーしている組織としては、地域のコンセンサスを得るひとつの形ではあり、行政にとっては都合のいい組織であるともいえる。行政との関係は、今後とも補完関係、依存関係が継続されるであろう。社協の今後は、社協を取りまく課題を十分認識し、

7 「介護系 NPO の最前線－全国トップ16の実像」 田中尚輝・浅川澄一・安立清史 ミネルヴァ書房 2003年 111～112頁

どのような行動をとるかにかかっているといえよう。

9 地域福祉活動推進のために

鎌倉市社協は、現在平成17年度を初年度とする第二次地域福祉活動計画の策定作業中である。そのため、第一次活動計画を見ることによって、地域とのあり方を考えることとする。

現在の地域の状況は、高齢化率の上昇に伴う要援護高齢者が増え、さらに、障害者ニーズも高まりを見せてきている。また、子育てニーズはこれから最大の行政課題として取り組まなければならない課題である。福祉ニーズの多様化、個別化、専門化が進み、問題の解決には多くの機関・団体・住民の連携・協力が必要であることも明白である。同時に、介護保険制度をはじめとする社会福祉の基礎構造改革は、地域の状況をますます複雑混迷化させている。第一次活動計画では、社協発展計画で人的にも組織的にも拡大されてきた社協を、さらに基盤のしっかりしたものにし、「地区社協関係者・民生委員児童委員・ボランティアなどの人的資源や福祉施設、福祉団体などの福祉資源とどう連携していくか、地域福祉を推進していくためにお互いどう役割を分担し、それぞれの特性を活かしていくか」⁸と計画の主旨を記述している。しかし、NPO 活動と違って、社協の現状からは地域との関係をどうしたいのか見えてこない。社協は、特定の福祉問題の解決だけを目的にしている団体でなく、縦割り福祉の谷間の問題、新しい問題、潜在化した問題などを取り上げる福祉ニーズを的確に把握する役割を持つ団体であるといっても、現状では的確な把握など難しいだろう。地域の福祉ニーズは、個々の住民の

8 住民とともに歩む「社会福祉法人鎌倉市社会福祉協議会地域福祉活動計画書」 鎌倉市社協 2000年 5頁

ニーズの積み上げであり、個々のニーズに目を向けないかぎり、組織体の集合組織である社協には地域のニーズの的確な把握など難しいことである。

社協は、これまでも、行政からのヘルパー派遣業務を受託することによって個々の住民の生の声を聞くことができたはずであり、介護保険事業者としてもより直接的な対応ができるようになった。地域の問題は、具体的であり、常に個別的である。一つ一つの事例に正面から向き合うことが今の社協にいちばん必要な点である。

10 社会福祉協議会の活性化にむけて

多くの住民は、社協を知らない。社協は、行政の一機関ではないかと思っている住民も多い。市町村社協は、役員や事業展開において行政との関わりが強く、行政との区別もつきにくく、本来社協が担わなければならない民間の立場からの協働や調整を進める役割が希薄化している。さらに、介護保険サービスをはじめとする事業経営は、社協の主体的な経営能力を求めている一方、地域住民からは公共性を併せ持った団体として信頼性が求められている。このような、地域住民からの要請に応えられる社協をつくるためにどうしたらいいのか、一笑に付されることも覚悟のうえでいくつかの提案をさせていただく。

(1) 理事の定数減と責任の明確化

鎌倉市社協の理事数は、定款で15名と定められており、10種の会員区分から選出されている。一方、社協モデル定款によると、理事の定数は、国税庁長官審査事項であり、6名以上としなければならないとある。先に、理事責任の選出母体との二重責任性について述べたが、筆者が社協

に関わっていた頃には、理事会での議論は低調であり、事務局提案を承認するぐらいの会議で、活発という言葉からは程遠い状況であった。事業について具体的な意見や提案が出るわけでもなく、社協の運営は事務局がどう考えるかに左右されていた。活発な、そして責任体制のきちんとした理事会をどうつくっていくのか、課題は大きい。

2003年（平成15）3月に全社協地域福祉推進委員会がまとめた「市区町村社協経営指針」によれば、「理事（役員）は、主要な構成員組織・団体選出される理事（構成員理事）、会長、常務理事、事業担当理事などの社協経営に専念する理事（経営管理理事）及び行政職員等によって構成することを原則とする」⁹となっている。現在の鎌倉市社協の理事選出区分から見れば、構成員理事は各団体から選出するにしても、会長・常務理事・経営に専念する理事の選出は、個人の選出が可能な「社会福祉に関心のある学識経験者」の区分から選ぶことになる。今後、社協運営に専念できるような、理事体制を考えなければならない。そのためには、地域や役員が同じような選出区分である自治町内会連合会や地区社協などは、整理統合されてもいいのではないかと考える。

さらに、理事の経営責任を明確にするという点に関していえば、行政職員、県会議員、市会議員については削減したほうがいいし、弁護士や公認会計士などの専門家を経営管理理事に参加させるべきである。地方自治法が改正になり、指定管理者制度が発足した。この制度は、地方自治法第244条「公の施設」の管理運営に関する新しい制度である。これまで、「公の施設」は、地方自治体が出資する法人、公共団体及び公共的団体に限って管理運営を委託できた。新しい指定管理者制度は、従前の団体に限定されることなく幅広く民間営利企業にも門戸が開放される

9 「市区町村社協経営指針」全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会 平成15年 22頁

ことになった。指定管理者制度の導入により、社協などが行ってきた「公の施設」の管理運営は、民間企業との競争にさらされることになり、従来から比べると安定的で公正・公平なサービスが継続されるかどうかなど、公共サービスのあり方についての論議が起きている。鎌倉市も、社協に管理運営を委託している「鎌倉市福祉センター」と3ヵ所の「老人福祉センター」に指定管理者制度の導入を考えている。この制度は、「公の施設」の管理運営を行政に代わって代行することや指定にあたっては市議会の議決が必要なことから、受託側の社協に委託側の市職員が役員として入っていることや、市会議員の役員も好ましいものではないといわれている。これまでの「社協的公私協働の原則」は、指定管理者制度という外側からの制度で変貌を迫られているといえる。

（２）評議員会の見直しと事業評価の仕組みの導入

評議員会の権限についてモデル定款は、「…次に掲げる事項については理事会の議決を経て、原則として評議員会の議決を得なければならない」として①予算、決算、基本財産の処分②予算外の新たな義務の負担又は権利の放棄③定款の変更④合併⑤解散⑥解散した場合における残余財産の帰属者の選定⑦その他、この法人の業務に関する重要事項で、理事会において必要と認める事項をあげている。

さらに、社会福祉法人審査基準によれば、評議員会を諮問機関と位置付けており、全社協では、社協が社団法人的な色彩が強いことに鑑みて、評議員会を社員総会的な位置付けとし、「法人の重要な事項に対する議決機関」としている。また、市区町村社協経営指針でも、「市区町村社協が地域社会の総意をもってその事業をすすめていくために、法人にとって重要事項は、構成員の決定によってすすめることにしている」と説明しており、社団法人的な性格を有している団体としている。しかし、

この重要事項は、理事会の議決が前提となっており、理事会の議決と異なった議決を行ったとしても理事会の決定に影響を及ぼすものではない。評議員会は、理事会の議決を追認する役目に終始しているのが現状である。評議員会に社団法人の社員総会的な役割を求めようとするなら、もう少し地域住民の主体的参加の場を工夫しても良いのではないかと考える。住民総意の場づくりについては、各自治体で行われている「福祉大会」などの活用が可能であるし、評議員会の役割である理事の選任や監事の選任についても「立候補制」や「会長の公選制」などの方法を具体的に検討し、住民の主体的参加の原則を実現させたい。

地域福祉新時代といわれ、地域の個性が強調される時代に、全国画一的な定款で社協を運営する必要はないし、むしろ、地域の個性が発揮しやすい組織でありたい。理事会の決定に屋上屋を重ねるだけの評議員会であるなら、この際、評議員会を廃止し、新たな機関として事業評価を行う委員会を立ち上げてはどうだろうか。事業評価委員会での議論を踏まえて、翌年度予算の編成を行うなど住民の主体的参加の途を保障するような仕組みが必要ではないだろうか。評価委員には、福祉系大学の学生などを活用し、地域福祉についての具体的な体験ができるようなことも考えられるであろう。

11 終わりに

地域福祉推進の中核機関として、まず社協が念頭に置いて取り組まなければならないのは、地域住民に「まず、社協を知ってもらう」ことではないか。そのためには、経営面から見た課題以外にコミュニティワーカーとしての事務局職員の専門性の問題、地区社協との連携の問題、情報公開と住民への PR の徹底など課題は多い。

「ゴールドプラン21」後の新しい高齢者介護のあり方をまとめた「2015年の高齢者介護」では、「身体ケアのみでなく、痴呆性高齢者に対応したケアを高齢者介護の標準とするべき」として、「日常の生活圏域を基本としたサービス体系」の確立を述べている。それは、「小規模な居住空間」「家庭的な雰囲気」「なじみの人間関係」「住み慣れた地域での生活の継続」の実現であり、そのためには施設機能として「グループホーム」「小規模・多機能サービス拠点」「施設機能の地域展開」「ユニットケアの確立」が必要だとしている¹⁰。さらに、2005年からの介護保険制度の見直しでは、厚生労働省の社会保障審議会介護保険部会を中心にさまざまな検討が進められており、特に、地域との関係では、地域密着型サービスの創設が考えられている。その中身は、小規模・多機能型サービスのほか、地域夜間対応型サービス、地域見守り型サービス、小規模居住系サービスなどが考えられており、要介護者の住み慣れた地域での生活を24時間体制で支えるという観点からサービス拠点を日常生活圏域に確保しようというものである。そして、それに携わる事業者の指定や指導監督、介護報酬の設定までも市町村の裁量を拡大する方向で検討が進められている¹¹。さらに、社会福祉法に定められている市町村地域福祉計画の策定も各自治体で進められている。これからの福祉は地域単位で考え、要援護者も含め課題解決のためには住民の主体的な取り組みでの地域の福祉サービス体制づくりが求められている。

10 「2015年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて～」は、厚生労働省老健局長の私的研究会で、平成16年度末を終期とする「ゴールドプラン21」後の新たなプラン策定の方角性、中長期的な介護保険制度の課題や高齢者介護のあり方について検討したもの。団塊の世代（1947年から49年生まれ）が高齢期を迎える2015年までに実現しようとする基本的な方針。報告書は2003年6月に出された。

11 厚生労働省 全国介護保険担当課長会議資料（平成16・9・14開催）

このように、全国画一的な社会福祉サービスの提供体制を、地域にあった形につくりかえることの決定権を地域住民に委ねようという方向である。福祉を取り巻く今日的な状況を踏まえれば、社協の役割はますます重要性を増しているといってもよい。鎌倉市社協は、「ふれあいのまちづくり事業」¹²などを通して地域実践の蓄積もあるし、地域の福祉団体等との関係づくりにも貢献してきており、「ニーズ対応チーム」という当時としては先駆的な試みも行ってきた。しかし、最近の鎌倉市社協の状況は、羅針盤を失った船のように茫洋たる海原をさまよっているだけに見える。社協の使命（ミッション）は、地域社会の福祉問題の解決と住民生活の向上にある。今の社協には、地域との関係をどうしたいのかが感じられない。社協が、今後生き残りたいと考えるかどうかは、社協自身が選択し、自己決定していくべき問題である。地域できめ細かな活動を展開している福祉 NPO などから活動の教訓を率直に学ぶことが大事であろう。

12 市町村社協を実施主体とし、地域の住民や社会福祉施設や団体と協働して行う。そこでは総合相談やニーズキャッチシステムなどにより住民の生活問題の把握に努めるとともに、小地域での見守りやサロン活動など新たな事業を開発して住民の個別のニーズを解決する能力としくみを備える。こうして、問題発見から解決まで一貫したシステムを第一線の市町村社協にビルトインすることをねらいとしたもの。「社会福祉辞典」社会福祉辞典編集委員会編 大月書店 2002年 468頁